

4. Дементьев А., Качушкин С. Институт конфликта интересов как один из способов предотвращения коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба. - 2008. - № 1 (41).
5. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2.
6. Покровский М.Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6.
7. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008.
8. Чаннов С.Е. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. - 2007. - № 9.

**Васильева Татьяна Андреевна\***,  
*заведующая сектором сравнительного права*  
*Института государства и права РАН,*  
*доцент, доктор юридических наук*  
*(г. Москва)*

## **ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Верхним палатам присуще большее разнообразие способов формирования (все виды выборов, назначение, кооптация, различные сочетания элементов избрания и назначения), а также представительство специфических интересов, значимых для конкретного общества. Это могут быть интересы профессиональных и социальных групп населения (Ирландия, Словения, Марокко), традиционных элит (Лесото), этнических групп (Нигерия, Босния и Герцеговина), избирателей, проживающих за рубежом (Франция, Мавритания, Сенегал) и т.д. Способ формирования верхних палат, по мнению специалистов, зависит от конкретной ситуации в той или иной стране и, в конечном сче-

---

\* © Васильева Т.А., 2012

те, определяется теми полномочиями, которые предоставлены палате, а также характерными для страны историческими традициями институционального представительства<sup>1</sup>.

В настоящее время при формировании верхних палат наибольшее распространение получила идея территориального представительства. Такой подход характерен в первую очередь для федеративных государств и стран с неоднородным составом населения, которым присуща явно выраженная региональная идентичность<sup>2</sup>. Учреждение верхней палаты как органа территориального представительства признается актуальным и для тех унитарных государств, где идут процессы децентрализации<sup>3</sup>. Верхние палаты как органы территориального представительства позволяют расширить круг интересов, принимающих во внимание при выработке политических решений, повысить качество государственного управления посредством увеличения числа рассматриваемых альтернатив<sup>4</sup>. По мнению ряда конституционалистов, в демократическом контексте принцип территориальности является единственной жизнеспособной основой для формирования идентичности верхней палаты<sup>5</sup>. В литературе признается также, что появление представительства по территориальному признаку внесло определенные коррективы и в понимание представительной демократии<sup>6</sup>.

Не случайно в декларации, одобренной на Форуме верхних палат 14 мая 2000 г. в Париже, консолидация и усиление демократического режима посредством диверсификации представительства и интеграции всех членов государственно организованного сообщества, облегчение процесса децентрализации и содействие урегулированию отношений между местными и региональными и центральными властями были обозначены в числе основных функций верхних палат<sup>7</sup>.

В федеративных государствах верхняя палата традиционно создается для учета специфических интересов субъектов федерации. Состав такой палаты может формироваться различными способами. В тех федерациях, где члены верхней палаты избираются непосредственно населением, они представляют интересы избирателей своего субъекта федерации (США, Аргентина, большинство кантонов Швейцарии, Мексика, Австралия). Если данные лица избираются законодательными органами субъектов федерации (Австрия, Индия), то члены

палаты в большей степени отражают региональные интересы, присущие политическим партиям, представленным в каждом из законодательных органов. В Германии, где в состав Бундесрата<sup>8</sup> входят по должности члены правительств земель, эти лица выражают позицию собственного правительства и только опосредованно интересы региональных избирателей. В тех случаях, когда члены верхней палаты назначаются федеральными органами государственной власти (Канада – генерал-губернатором по совету премьер-министра), они, как правило, выражают интересы той политической партии, которая их выдвинула в парламент.

В Эфиопии верхняя палата является органом как территориального, так и этнического представительства. В основе формирования этой федерации лежит этнический фактор, и территория штатов в максимально возможной степени учитывает расселение этнических групп. В соответствии с п. 47 Указа Президента Республики № 251 от 6 июля 2001 г. «Об усилении Палаты Федерации и об определении ее полномочий и ответственности»<sup>9</sup> каждый народ, национальность или этническая группа страны имеет как минимум одного представителя в верхней палате, а также дополнительно еще одного представителя за каждый миллион в составе населения. Общее число представителей от каждого народа, национальности или этнической группы определяется с учетом их доли в составе населения страны. Поскольку верхняя палата формируется из представителей от каждого штата, то парламент каждого субъекта федерации информирует о количестве выделенных мест в верхней палате за полгода до начала легислатуры. Члены верхней палаты могут избираться советами штатов или непосредственно населением субъекта федерации. В связи с тем, что члены верхней палаты определяются на региональном уровне, представители народов, национальностей или этнических групп, проживающих на территории нескольких штатов, направляют своих представителей отдельно от каждого штата своего проживания.

Существует два подхода к определению количественного состава представителей субъектов федерации в верхней палате парламента: арифметический, предполагающий равное представительство составных частей федерации (Швейцария, США, Аргентина<sup>10</sup>, Бразилия,

Австралия, Нигерия), и геометрический, устанавливающий зависимость между количеством представителей и численностью населения и/или размером территории соответствующих субъектов (Германия, Австрия<sup>11</sup>, Индия). По мнению специалистов, системы, основанные на арифметическом подходе, представляют собой наиболее полное выражение принципа федерализма, который предполагает равноправие субъектов, в то время как системы, базирующиеся на демографическом или географическом критерии, в большей степени тяготеют к принципу демократии<sup>12</sup>.

Предоставление субъектам федерации одинакового числа мест в верхней палате приводит к усилению позиций субъектов с меньшей численностью населения. Как показывают исследования, в связи с различиями численности населения в субъектах федерации на выборах в верхнюю палату в США голос одного избирателя в штате Вайоминг равен 67 голосам избирателей в Калифорнии<sup>13</sup>, бразильские сенаторы, представляющие 8% избирательного корпуса, имеют в верхней палате больше мест, чем сенаторы, представляющие 90% избирательного корпуса (при этом они могут заблокировать любую законодательную реформу)<sup>14</sup>. Эта же тенденция, но в более сглаженном виде, проявляется и при использовании арифметического подхода. Так, самая маленькая земля Германии Бремен с населением около 700 000 человек имеет 3 места в Бундесрате, а крупнейшая земля Северный Рейн – Вестфалия с населением около 18 млн жителей – 6 мест.

Формирование верхней палаты как органа территориального представительства возможно и в региональных, и унитарных государствах. Как отмечает известный итальянский конституционалист С. Бартоле<sup>15</sup>, если признавать, что регионы должны играть серьезную политическую роль, то необходимо не только наделить их законодательными полномочиями по вопросам местного значения, но и дать им возможность участвовать в принятии общенациональных решений, по крайней мере в том случае, если общенациональные и региональные интересы тесно взаимосвязаны. Вместе с тем в Италии, являющейся региональным государством, Сенат формируется на областной основе, но не является органом территориального представительства. В процессе работы Учредительного собрания и впоследствии политические партии отвергали любые проекты формирования

Сената на базе социальных или экономических организаций либо органов местного самоуправления, не допуская каких-либо посредников между собой и избирателями. В рамках конституционной реформы 2006 г. предлагалось учреждение Федеративного Сената в составе 252 членов, избираемых в каждой области в ходе выборов, проводящихся одновременно с избранием областных советов (в настоящее время парламентские и областные выборы разведены во времени). Для избрания в Сенат необходимо было в день объявления выборов проживать в области или занимать выборные должности в региональных или местных органах этой области. В соответствии с проектом в работе Сената могли участвовать без права решающего голоса по одному представителю от каждой области, а также по одному представителю, избранному Советом местных автономий этой области, с целью усиления связей между областями и верхней палатой. Однако предлагавшиеся изменения Части II Конституции не получили поддержки населения на референдуме 25 июня 2006 г.

В другом региональном государстве – Испании - принцип территориального представительства закрепляется в качестве конституционного принципа формирования верхней палаты (ч. 1 – 5 ст. 69). От каждой провинции избирается по четыре сенатора на основании прямых выборов (общее число представителей муниципалитетов в верхней палате – 208 человек), а каждое из 17 автономных сообществ назначает по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона жителей, проживающих на его территории, соответствующие лица определяются законодательными собраниями сообществ (общее число представителей областей в верхней палате – 56 человек).

В ЮАР в Национальном совете провинций каждая провинция представлена десятью делегатами, одним из которых является премьер-министр данной провинции или уполномоченное им лицо. Остальные члены делегации избираются политическими партиями, представленными в провинциальных парламентах, или назначаются провинциальными легислатурами из состава своих членов (ст. 60 – 62 Конституции). В данной стране на учредительном уровне провозглашается, что верхняя палата представляет провинции, с тем чтобы их интересы учитывались при осуществлении управления страной, участвуя в законодательном процессе и обеспечивая общенациональ-

ную дискуссионную площадку для публичного рассмотрения вопросов, затрагивающих провинции (ч. 4 ст. 42 Конституции).

Избрание верхней палаты коллегией выборщиков, в состав которой входят представители органов местного самоуправления, характерно для Франции, а также для ее бывших колоний – Алжира, Марокко, Габона, Мавритании, Сенегала. На основании положения французской Конституции о том, что Сенат обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики (ч. 4 ст. 24), Конституционный Совет признал, что на выборах в верхнюю палату в избирательной коллегии должны быть представлены все категории местных органов, чтобы отразить их разнообразие, а члены коллегии должны избираться преимущественно из состава представительных органов<sup>16</sup>. По мнению специалистов, во Франции, где сенаторы избираются по департаментам, верхняя палата является органом муниципального представительства, поскольку из 150 000 членов избирательной коллегии 142 000 представляют муниципальные советы, 4000 – советы департаментов, 1870 – региональные советы и 577 – членов парламента<sup>17</sup>. Это отражает давние традиции формирования верхней палаты на основе непрямого представительства местных территориальных коллективов и особое положение органов местного самоуправления в системе органов публичной власти данной страны.

Исходя из институциональной логики, различный порядок формирования должен приводить и к различию в полномочиях верхних и нижних палат. Соответственно, верхние палаты, созданные как органы территориального представительства, должны наделяться более серьезными полномочиями в отношении вопросов, затрагивающих территориальные интересы. По мнению председателя рабочей группы по регионам, наделенным законодательными полномочиями, Конгресса местных и региональных властей Совета Европы Ж.-К. Ван Ковенберге, верхняя палата должна, по крайней мере, обладать компетенцией по всем вопросам, непосредственно затрагивающим институциональное существование регионов и способность региональных властей действовать самостоятельно. Кроме того, полномочия верхней палаты должны быть таковы, чтобы региональные и местные органы могли тщательно изучать и подтверждать обоснованность тех решений, которые оказывают на них воздействие<sup>18</sup>.

Председатель Конгресса местных и региональных властей Х. Скард акцентировал внимание на то, что в демократическом обществе голос местных и региональных властей, органов публичной власти, наиболее близких к территориальным сообществам, должен быть услышан в законодательном процессе на общенациональном уровне и именно двухпалатная система предоставляет возможность в максимальной степени учесть интересы региональных и местных сообществ<sup>19</sup>. Верхняя палата, сформированная как орган территориального представительства, представляется оптимальной структурой для заслушивания мнения региональных и местных властей и формулирования сбалансированной позиции с учетом интересов центра и регионов.

---

\* См.: Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities: The Role of Second Chambers in Europe. Proceedings of the Conference hold by the French Senate and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe at the Senate on Thursday, 21 February 2008. P. 182 // URL: [http://www.senat.fr/colloques/bicameralisme\\_2008/bicameralisme\\_20087.html](http://www.senat.fr/colloques/bicameralisme_2008/bicameralisme_20087.html) (11 января 2012 г.).

<sup>2</sup> См. подробнее: Norton P. Adding Value? The Role of Second Chambers // Asia Pacific Law Review. 2007. Vol. 15. No. 1. P. 10.

<sup>3</sup> См.: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Second Chamber in Europe «Parliamentary complexity or democratic necessity?» by P. Gélard. Strasbourg, 26 November 2006. CDL (2006) 059 rev. P. 11.

<sup>4</sup> См.: Совет Федерации. Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. – М., 2003. – С. 452.

<sup>5</sup> См.: Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities: The Role of Second Chambers in Europe. – P. 264.

<sup>6</sup> См.: Совет Федерации. Эволюция статуса и функций. – С. 441.

<sup>7</sup> См.: Forum of World Senates: Le Bicamérisme, un idée d'avenir. P., 2000. P. 113.

<sup>8</sup> В Основном законе Германии Бундесрат рассматривается как орган, посредством которого земли участвуют в законодательстве и управлении федерации и в делах Европейского Союза (ст. 50). Немецкие эксперты отмечают, что Бундесрат не является верхней палатой в традиционном смыс-

ле этого слова. В законодательном процессе он действует как орган контроля, главная задача которого – обеспечить соблюдение прав и интересов земель. Однако в политическом контексте Бундесрат может выступать как вторая палата, в особенности при наличии различного партийного большинства в палатах. См.: Nolte G. The Second Chamber in Germany: the Bundesrat // European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). The Role of the Second Chamber in European States. Contributions by Venice Commission Members. Strasbourg, 1 March 2006. CDL (2006) 011. P. 26.

<sup>9</sup> Текст Указа см.: Proclamation No. 251/2001. Consolidation of the House of the Federation and Definition of its Powers and Responsibilities Proclamation // Federal Negarit Gazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia. 2001, July 6. No. 41. P. 1606 – 1618.

<sup>10</sup> В соответствии со ст. 54 Конституции Аргентины сенаторы избираются непосредственно избирателями, из трех сенаторов от провинции два представляют политическую партию, получившую на выборах большинство голосов, третий мандат получает партия, занявшая второе место.

<sup>11</sup> В Федеральном совете не менее одного мандата от каждой земли должно представляться партии, занимающей второе место по числу депутатов в ландтаге, а в случае, если несколько партий имеют одинаковое число депутатов, – той партии, которая на последних выборах в ландтаг заняла второе место по числу голосов избирателей (абз. 1 ст. 35 Федерального конституционного закона от 10 ноября 1920 г.).

<sup>12</sup> Frosini T.E. Federalismo e bicameralismo // Federalismi. it. 2004. No. 14. P. 5.

<sup>13</sup> См.: Federalism and Democracy in Latin America / Ed. by E.L. Gibson. Baltimore, 2004. P.17.

<sup>14</sup> См.: Stepan A. Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism // Federalism and Democracy in Latin America. P. 71, 52.

<sup>15</sup> См.: Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities: The Role of Second Chambers in Europe. P. 217.

<sup>16</sup> См. подробнее: Mr. Christian Poncelet, President of the Senate of the French Republic. Minutes of the Debates on “Senates and representatives of local authorities”. I<sup>st</sup> Meeting of the Association of European Senates, Paris, 6 June 2001. P. 3.

<sup>17</sup> Ibid. P. 5.



<sup>18</sup> CM.: Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities: The Role of Second Chambers in Europe. P. 266 – 267.

<sup>19</sup> Ibid. P. 155.